
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y JUSTICIA ELECTORAL

*Carlos CÁRDENAS MÁRQUEZ**

SUMARIO: I. Reseña histórica de la democracia directa y democracia representativa; II. Fundamento de la democracia directa o participativa; III. Breve alocución de democracia directa y democracia representativa; IV. ¿Qué es la democracia directa?; V. Constitución Política del Estado de Michoacán; VI. Código Electoral del Estado de Michoacán; VII. Sistema de elección y designación de Consejeros y Magistrados Electorales en el Estado de Michoacán; VIII. ¿Por qué es necesaria la participación ciudadana en la justicia electoral?; IX. Conclusiones. Bibliografía.

I. RESEÑA HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como todos sabemos, el término democracia proviene de las voces griegas *demos* pueblo y *cratos* poder, que significa, el poder del pueblo.

Históricamente, la democracia nació en la Grecia clásica, en el siglo V antes de Cristo y se perfeccionó en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles. La democracia griega es la que más se acerca al ideal de la democracia directa, en la que un conjunto de ciudadanos participa directamente en las decisiones relativas a los asuntos de la comunidad.

Los ciudadanos en Atenas se reunían varias veces al año para discutir los asuntos de la comunidad. La agenda de discusiones se establecía por el Comité de los 50, constituido por miembros de un

* Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Comité de los 500, representantes a su vez, del centenar de *demes* que conformaban la ciudad. El período de los cargos públicos era de menos de dos meses en el Comité de los 50, de un año en el Comité de los 500 y su designación era por sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo. La deliberación entre ciudadanos constituía la base de este sistema de participación democrática y las decisiones, generalmente, eran tomadas por consenso, y en el apogeo del sistema en Atenas se requería un quórum de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas.

En Roma se introdujo la idea del gobierno mixto, el cual representaba a diversos intereses o grupos que constituían a la comunidad. Dicho sistema adoptó características oligárquicas, donde el compromiso formal de participación popular se traducía en una capacidad muy limitada de control.

Con la expansión del cristianismo en occidente se fue desplazando la reflexión política hacia el campo de la teología, y el tema de la participación política dejó de ser una preocupación durante más de mil años.

Durante la época medieval la participación política volvió a aparecer bajo una forma distinta, que muy poco tenía que ver con la democracia. Las monarquías europeas, urgidas por necesidades económicas, llamaban a asambleas para tratar asuntos del Estado, fundamentalmente asociados al levantamiento de impuestos y a las empresas guerreras. De esas situaciones surgió la idea de responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos, lo que dio origen al actual Parlamento.

En Inglaterra durante el siglo XIV, el Parlamento obligó al rey a sacrificar ministros para otorgar subsidios y luego a presentar estados de cuenta. Sin embargo, con el afianzamiento de las monarquías absolutistas, los parlamentos dejaron de ser convocados a partir de los siglos XVII y XVIII, con excepción de Inglaterra.

A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento comenzaron a gestarse grandes transformaciones, las que volvieron a hacer de la participación política un importante tema de reflexión y una demanda popular, que mucho después se hizo universal.

La expresión más clara de la influencia de la Reforma en la formulación de demandas de participación popular se dio en los movimientos de los *levellers* y de los *diggers*, en la Inglaterra del siglo

XVII, que llevaron al terreno de la política la idea de igualdad de los hombres ante Dios.

En el siglo XVIII, Juan Jacobo Rousseau señaló que la representación política iba en contra de la esencia misma del concepto de soberanía popular.

Las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII, como lo fueron la revolución inglesa de 1640 y 1688, la guerra de independencia de las trece colonias inglesas de 1776 y la revolución francesa de 1789, fortalecieron el ámbito político y nutrieron las ideas de los filósofos en la materia de esa época.

Hamilton y Madison en sus escritos publicados en *El Federalista*, reflexionaron sobre la manera de canalizar y dar vida institucional a la participación popular. La idea de la participación política se difundió rápidamente, pero aun así quedó limitada a sectores muy restringidos de la población.

El siglo XIX se caracterizó por las luchas populares al incorporar el sufragio universal a la vida política. En ese proceso de lucha por la obtención de derechos políticos nacieron los primeros partidos políticos de masas.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA O PARTICIPATIVA

En la teoría de la democracia confluyen tres grandes tradiciones de pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de pocos, b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente

dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república donde tiene origen el cambio característico del período prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado república, antes que democracia.

De las tres formas de gobierno descritas por Montesquieu: república, monarquía, despotismo, la forma de gobierno republicana comprende tanto a la república democrática como a la aristocrática, las que casi siempre son tratadas separadamente. Pero cuando el discurso habla acerca de los principios de todo gobierno, el principio propio de la república, la virtud, es el principio clásico de la democracia y no de la aristocracia, y hasta tal punto es cierto que respecto de la aristocracia Montesquieu se ve obligado a afirmar que si “la virtud es igualmente necesaria en el gobierno aristocrático”, no es requerida “de manera igualmente absoluta”. Pero sobre todo en Rousseau, el gran teórico de la democracia moderna, el ideal republicano y el democrático coinciden perfectamente; en *El contrato social* confluyen hasta fundirse la doctrina clásica de la soberanía popular, a quien compete, mediante la formación de una voluntad general inalienable, indivisible e infalible, el poder de hacer las leyes, y el ideal, no menos clásico pero renovado en la administración por las instituciones de Ginebra, de la república, la doctrina contractualista del estado basado en el consenso y en la participación de todos en la producción de las leyes y el ideal igualitario que ha acompañado en la historia a la idea republicana erigida en contra del desigualitarismo de los regímenes monárquicos y despóticos. El Estado que él construye es una democracia, pero prefiere llamarlo, siguiendo la doctrina más moderna de las formas de gobierno, “república”; más exactamente, retomando la distinción hecha por Bodino entre forma de Estado y forma de gobierno, Rousseau, mientras que llama república a la forma del estado o del cuerpo político, considera a la democracia como una de las tres posibles formas de gobierno de un cuerpo político que, en cuanto tal, o es una república o no es ni siquiera un estado sino el dominio privado de este o aquel poderoso que se ha adueñado de él y lo gobierna con la fuerza.

En la teoría marxengelsiana el sufragio universal, que para el liberalismo en su desenvolvimiento histórico es el punto de llegada del proceso de democratización del estado, constituye solamente el

punto de partida. Además del sufragio universal, la profundización del proceso de democratización por parte de las doctrinas socialistas se produce de dos modos: a través de la democracia solamente representativa y la consiguiente continuación de algunos temas de la democracia directa, y a través de la demanda de que la participación popular, y por lo tanto el control del poder desde lo bajo, se extienda de los órganos de decisión política a los de decisión económica, de algunos centros del aparato estatal a la empresa, de la sociedad política a la sociedad civil, donde se ha estado hablando de democracia económica, industrial o, por la forma de los nuevos órganos de control, conciliar y de paso del autogobierno a la autogestión.

La crítica que, por un lado, el liberalismo dirige a la democracia directa, y la crítica que, por el otro, el socialismo dirige a la democracia representativa, están inspiradas conscientemente en ciertos supuestos ideológicos que conducen a diversas orientaciones respecto de los valores últimos. A fines del siglo XIX, contra la democracia, entendida justamente en su sentido tradicional de doctrina de la soberanía popular, se fue formulando una crítica que pretendió por el contrario estar basada exclusivamente en la observación de los hechos, no ideológica, sino, al menos en el asunto, científica, por parte de los teóricos de las minorías gobernantes o, como serán llamadas luego con un nombre destinado a tener suerte, de las elites, como Ludwigu, Gumpowics, Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto. Según estos escritores la soberanía popular es un ideal-límite y jamás ha correspondido ni puede corresponder de ninguna manera a una realidad de hecho, porque en todo régimen político, cualquiera que sea la "fórmula política" bajo la que los gobernantes y sus ideólogos lo representan, es siempre una minoría de personas, que Mosca llama "clase política", la que detenta el poder efectivo.

Con esta teoría se concluye la larga y afortunada historia de las tres formas de gobierno que, como se ha visto, está en los orígenes de la historia del concepto de democracia: desde el momento en que toda sociedad, de todos los tiempos, y en todos los niveles de civilización, el poder está en manos de una minoría, no existe otra forma de gobierno que la oligárquica.

Descendiendo al nivel de las estructuras de la sociedad subyacente, Gabriel Almond ha distinguido tres tipos de democracia:

a) con una alta autonomía de los subsistemas (Inglaterra y Estados Unidos), donde por “subsistemas” se entienden los partidos, los sindicatos, los grupos de presión en general; b) con limitada autonomía de los subsistemas (la Francia de la III República, Italia después de la Segunda Guerra Mundial, la Alemania de Weimar); c) con baja autonomía de los subsistemas (México).

Junto a la noción procesal de democracia, predominantemente en la teoría política occidental y en el ámbito de la “ciencia política”, se ha ido difundiendo en el lenguaje político contemporáneo otro significado de democracia que comprende formas de régimen político, como las de los países socialistas o de los países del tercer mundo especialmente africanos, en los que no están en vigor, o no son respetadas, aun cuando están en vigor, algunas o todas las reglas por las que se llaman democráticos por larga tradición los regímenes liberal-democráticos y los regímenes socialdemócratas. Se llama “formal” a la primera y “sustancial” a la segunda. Formal la primera, porque está caracterizada por los llamados “universales del procedimiento”, con el empleo de los cuales se pueden tomar decisiones de diferente contenido (como demuestra la presencia de regímenes liberales y democráticos junto a regímenes socialistas y democráticos); sustancial la segunda, porque se refiere predominantemente a ciertos contenidos a su vez inspirados en ideales característicos de la tradición de pensamiento democrático, el igualitarismo.

III. BREVE ALOCUCIÓN DE DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

De las formas de participación popular, como lo hemos dicho con anterioridad, encontramos a la democracia directa y democracia representativa.

La larga evolución de las formas de participación política dio lugar a concepciones distintas de la ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir a los que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes.

Sartori señala que la definición etimológica de la democracia es el gobierno o el poder del pueblo. Sin embargo, en términos concretos, la palabra “pueblo” expresa realidades muy diversas. El mismo autor identifica seis referentes distintos de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo; gran número de individuos; clase baja; totalidad orgánica; mayoría absoluta; mayoría limitada. Cada uno de ellos implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno.

La filosofía política distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa”, y da a los dos términos definiciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder. Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos.

La democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan de frente, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la comunidad y no la sociedad, en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos, es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

Dentro de la filosofía política, Juan Jacobo Rousseau aparece como el gran defensor de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo, que es la base del contrato social, no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. Juan Jacobo Rousseau sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación.

Si bien es cierto que Rousseau logra identificar un aspecto problemático de la democracia representativa, su propuesta ha sido

también ampliamente criticada. Se argumenta que su modelo de democracia sólo puede aplicarse a comunidades pequeñas y que, aun así, la práctica de esa democracia es excluyente. Se calcula que en su natal Ginebra, la que le sirvió de modelo, eran apenas unas 1,500 personas las que participaban como ciudadanos en la formulación de las leyes, de un total de 25,000.

Por otro lado, Sartori distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política.

James Madison en *El Federalista*, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses. De hecho, considera que la existencia de intereses y de facciones constituye una amenaza para el bien común; sin embargo, es inevitable que se multipliquen en países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio.

En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa destacan que, en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de procesos. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la complejidad de las sociedades, pueden ser superadas. A diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. Así, supuestamente, las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e

inmediato. De lo anterior señala Hanna Pitkin, que cuando se habla de representación política se refieren a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas.

En el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o la revocación de representantes, tienen que ser estudiados dentro de ese marco. En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagónica. Maurice Duverger señala, que los mecanismos mencionados anteriormente expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna.

Desde nuestro punto de vista, podemos señalar que la democracia directa es la figura de participación ciudadana que no admite intermediarios, que solicita de los ciudadanos un nivel de participación cualitativamente mayor, es la democracia sin representantes, en donde los que ostentan cargos de coordinación lo hacen con el carácter de voceros o delegados de las colectividades a las que pertenecen.

IV. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA DIRECTA?

Si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.

De una manera u otra, la consulta popular directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia adentro, cambio constitucional, o hacia fuera, declaración de independencia. Por ello, a partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía.

Por otra parte, el impulso de movimientos de carácter populista en las democracias anglosajonas de finales del siglo XIX contribuyó a que los métodos de democracia directa fueran aplicados para resolver cuestiones de índole ética, que iban más allá de las identidades partidistas, la prohibición del consumo de alcohol, por ejemplo, así como problemas de dimensión local o regional. Actualmente, la crisis de gobernabilidad de las democracias consolidadas propicia el retorno de esas corrientes populistas, y también de los reclamos para un uso más extendido de los instrumentos de la democracia directa.

La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Hay autores que distinguen entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo.

Otros autores señalan que la distinción entre plebiscito y referéndum no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de referéndum aparece a finales del siglo XIX, aunque se llegó a utilizar en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referéndum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico.

Estos autores también identifican tres instrumentos de la democracia directa. La revocación de mandato, que es la menos utilizada, señalan que es una variante invertida de la elección de representantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, como por ejemplo: un número determinado de firmas; la aprobación de los votantes; la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa.

Respecto a la iniciativa popular se entiende como una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado. Dicha figura se ha empleado a nivel nacional en la república de Weimar, Italia y Suiza.

Thomas Cronin ha propuesto una clasificación similar de los mecanismos de la democracia directa, al indicar que la iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquél en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos.

De las figuras de participación ciudadana mencionadas con mayor frecuencia por los estudiosos de la materia, las distintas modalidades del plebiscito o referéndum son las que se señalan a continuación:

1. El referéndum controlado por el gobierno: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular, y así deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha; tienen la responsabilidad de formular la pregunta, asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.
2. El referéndum exigido por la Constitución, que en algunos países exige ciertas medidas adoptadas por los gobiernos para que sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse, que en lo general, tales medidas son enmiendas constitucionales.
3. El referéndum por vía de petición popular, que en el presente caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos, como por

ejemplo, determinado número de firmas, la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

4. La iniciativa popular, por la cual los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado. En todo caso, si la medida es aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.

Los diferentes tipos de referéndum tienden a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular. El primer tipo de ellos es el más común. La ventaja para el gobierno reside, en este caso, en que puede fijar las reglas del juego y, por lo general, sus resultados son indicativos, lo que les permite ampliar sus límites de actuación política. Por ejemplo, la mayoría necesaria para la aprobación de una propuesta puede diferir de una estricta interpretación de la mayoría absoluta; esto es importante en el caso de decisiones significativas que dividen a la opinión pública nacional, cuando los gobiernos buscan mayorías mucho más amplias para su actuación.

Los otros tipos de referéndum involucran más a los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes; confieren un aspecto de obligatoriedad en la interpretación de la decisión pública y hacen de la consulta ciudadana un paso más en la ratificación de las leyes. De cierta manera, la existencia de estas modalidades obliga a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes.

Hay aspectos técnicos que influyen sobre los tipos de referéndum. En el caso de los tres últimos tipos, la mayoría que se establezca puede agilizar o entorpecer el proceso legislativo. Del mismo modo, cuando la consulta se origina en una petición popular, el número de firmas necesarias y el plazo permitido para su recolección afectan las posibilidades de utilización de este mecanismo.

Por otro lado, las instituciones donde se toman las decisiones sobre todo aquello que afecta a nuestras vidas, no están al alcance de los ciudadanos y ciudadanas, lo que produce desconfianza hacia la actividad política. Los efectos de la política clientelar se man-

tienen vivos todavía y producen desconfianza hacia la actividad política.

Por ello, se debe proponer la devolución a la ciudadanía el control del poder político, a través de su participación en la toma de decisiones y en la gestión de las políticas públicas.

V. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN

El artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Michoacán establece que es libre, independiente y soberano en su régimen interior, de conformidad con lo prescrito en su Constitución y en la General de la República.

Asimismo, el artículo 12 señala que la soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, y se ejerce por medio de los poderes públicos, en los términos que establece su Constitución.

Además, el artículo 13 indica que el Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como previene el pacto federal.

En otro orden, señala que los partidos políticos son entidades de interés público; que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Además, que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

El precepto citado indica también, que la ley garantizará, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención de sufragio universal.

También indica que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que

cuenten los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, según lo disponga la Ley. La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y desconcentrados. El órgano superior de dirección se integrará en la forma y términos que establezca la ley de la materia.

El organismo público cubrirá en su desempeño, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Durante los recesos del Congreso del Estado, la elección a que se refiere el párrafo anterior será realizada por la Diputación Permanente.

Por otro lado, el Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

Que los Magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tri-

bunal de Justicia del Estado. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia.

VI. CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

El artículo 1 del Código Electoral del Estado de Michoacán, establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en el Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo.

También señala, que dicho ordenamiento reglamenta las normas constitucionales relativas a:

La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos; la organización, funcionamiento, derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos; y el ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.

Asimismo, el artículo 2 señala que la aplicación de las disposiciones de este Código corresponde al Instituto Electoral de Michoacán, al Tribunal Electoral del Estado y al Congreso del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Respecto a la propuesta y designación de los Consejeros y Magistrados de las instituciones electorales, el artículo 109 del Código Electoral establece, que el Instituto Electoral de Michoacán tendrá en su estructura un órgano superior de dirección, órganos ejecutivos y órganos desconcentrados.

Por otro lado, el artículo 111 señala que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado es el órgano superior de dirección del que dependerán todos los órganos del Instituto y se integrará de la forma siguiente: un presidente que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Para ello, la Comisión correspondiente del Congreso elaborará dictamen individual por cada uno de los propuestos.

Si realizadas por lo menos dos rondas de votación no se alcanzara la mayoría requerida, la Comisión Legislativa presentará al Pleno un nuevo dictamen, y así sucesivamente, hasta que uno de

los candidatos logre la mayoría calificada; dos comisionados del Poder Legislativo; uno propuesto por la fracción mayoritaria y otro por la primera minoría integrante del Congreso, que deberán registrarse a más tardar cinco días antes de la instalación del Consejo General; seis consejeros electorales designados por el Congreso, conforme al procedimiento siguiente:

Cada grupo legislativo tendrá derecho a presentar candidatos en el número que resulte adecuado para hacer operante el mecanismo de elección que en este mismo dispositivo se establece. La Comisión Legislativa integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir de entre los propuestos; de la lista, la Comisión Legislativa elaborará un dictamen individual en el que se propongan las fórmulas de los consejeros electorales propietario y suplente. Con base en el dictamen se elegirá a los consejeros electorales por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; si realizadas al menos dos rondas de votación no se cubriera la totalidad de los consejeros a elegir, la Comisión Legislativa del Congreso deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores; y si aún quedaran pendientes fórmulas de consejeros electorales por designar, se procederá a nombrarlos en el Congreso mediante insaculación, de las propuestas iniciales de los grupos legislativos.

Los consejeros electorales, propietarios y suplentes durarán en su cargo hasta cuatro años, pudiendo ser reelectos; y gozarán de la remuneración que se determine en el presupuesto.

Los consejeros electorales continuarán en sus funciones aunque haya fenecido su período o el plazo para el que fueron nombrados, sin que ello implique ratificación en el cargo, mientras no sean designados quienes deban sustituirlos; un representante por partido político. Por cada representante de partido político, se acreditará un suplente; y el secretario general del Instituto y los vocales de la Junta Estatal Ejecutiva.

Tendrán derecho a voto únicamente el presidente y los consejeros electorales.

Respecto a los requisitos para ser consejero electoral, el artículo 112 indica que deberán satisfacer, entre otros, los requisitos siguientes: ser michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos; no tener menos de treinta años al día de la designación; estar inscrito en

el Registro de Electores y contar con credencial para votar; poseer, preferentemente, título profesional o formación equivalente y acreditar que tiene conocimientos en materia político-electoral; haber residido en el Estado durante los últimos cinco años; no desempeñar, ni haber desempeñado en los tres años inmediatos anteriores a la designación, cargo directivo nacional, estatal o municipal en algún partido político; no haber sido candidato a cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal.

Cuando haya falta absoluta de un consejero electoral propietario o suplente, se comunicará al Congreso del Estado, para que éste provea lo necesario para la sustitución.

VII. SISTEMA DE ELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES EN MICHOACÁN

La Constitución Política del Estado de Michoacán y el Código Electoral del Estado en cita, establecen que el Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral y sólo podrán ser modificadas o revocadas, en su caso, por el colegio electoral.

Los Magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala la Constitución del Estado para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia.

Por otro lado, el artículo 112 del Código Electoral del Estado señala que los consejeros electorales deberán satisfacer, entre otros, los

requisitos siguientes: ser michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos, no tener menos de treinta años al día de la designación; estar inscrito en el Registro de Electores y contar con credencial para votar; poseer, preferentemente, título profesional o formación equivalente, y acreditar que tiene conocimientos en materia político-electoral; haber residido en el Estado durante los últimos cinco años; no desempeñar, ni haber desempeñado en los tres años inmediatos anteriores a la designación, cargo directivo nacional, estatal o municipal en algún partido político; no haber sido candidato a cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal.

Asimismo, el artículo 201 del citado ordenamiento establece que el Tribunal Electoral del Estado es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; el cual es competente para conocer y resolver los recursos de apelación, reconsideración, y en casos de excepción el de revisión; así como del juicio de inconformidad.

El Tribunal Electoral del Estado se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo.

El Pleno, las Salas Unitarias y Colegiadas de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado, deberán ser instaladas e iniciar sus funciones a más tardar ciento treinta y cinco días antes de la elección. El Tribunal Electoral se integrará con siete magistrados numerarios y tres supernumerarios nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso del Estado, a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Supremo Tribunal de Justicia del Estado, durante el mes de febrero del año que corresponda, deberá emitir una convocatoria pública, bajo los lineamientos y criterios que determine el Pleno, para los aspirantes a integrar el Tribunal Electoral del Estado.

La Presidencia del Supremo Tribunal de Justicia tendrá la facultad de verificar, en todo momento, la información que los aspirantes hubieren proporcionado, dando cuenta al Pleno en su caso.

El Supremo Tribunal de Justicia, por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, recibirá las solicitudes y documentos dentro de los diez días siguientes de la emisión de la convocatoria respectiva.

A más tardar el último día del mes de marzo del año respectivo, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, considerando únicamente a los aspirantes que cumplan con los requisitos que marca la Constitución del Estado, el presente Código y la convocatoria respectiva, elaborará una relación que contendrá los nombres de los aspirantes y los de aquellos que proponga el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, de entre quienes integren el padrón del Poder Judicial del Estado, lo cual será en por lo menos tres veces el número de magistrados electorales a elegir. Las propuestas serán presentadas al Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado, quien las turnará a la comisión correspondiente, misma que presentará el dictamen en el que se funde y proponga la designación de los integrantes del Tribunal Electoral.

Respecto a la designación del presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el artículo 202 indica que fungirá como presidente del Tribunal, el magistrado numerario que designe el Pleno del Tribunal Electoral, éste durará en el cargo dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser reelecto.

Acerca de los requisitos para ser magistrado electoral, el artículo 203 ordena que se deberán cumplir los requisitos que la Constitución Política del Estado exige para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, entre otros: no ser ministro de ningún culto religioso; no tener ni haber tenido en los últimos cinco años, cargo alguno de elección popular; y no desempeñar ni haber desempeñado en los últimos cinco años en partido político, cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal, ni haber sido postulado como candidato a cargo de elección popular.

En relación con la duración del encargo a puestos de los magistrados electorales, el artículo 204 dispone que los magistrados serán designados para ejercer sus funciones para dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser reelectos.

VIII. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JUSTICIA ELECTORAL?

A manera de análisis, podemos señalar que la participación ciudadana en los procesos electorales se vive en el trabajo de los funciona-

rios de casilla. Sostenemos que eso no basta, sino que hay que implicar a la sociedad, en la medida de lo posible, en las propuestas libres de partidismo, del nombramiento de magistrados en los tribunales electorales y consejeros en las instituciones de las materias respectivas.

Lo anterior tiene su fundamento, aparte de las razones constitucionales, en razones de carácter político y social que implican un sistema de democracia directa, que sirve en todo caso, para suplir las deficiencias naturales de la democracia representativa.

Con la participación ciudadana de propuestas en cuestiones electorales ante el Tribunal Superior de Justicia respectivo, se pretende que los principales actores en materia de impugnación que son los partidos políticos, no participen ni en el nombramiento ni en la designación de los funcionarios electorales en los organismos anteriormente referidos, para que la transparencia del funcionamiento de éstos y su autonomía quede fuera de toda duda. Aquí habría que agregar que los organismos electorales deben estar fuera de toda influencia de la correlación de fuerzas que se establezca en los congresos respectivos, para lo cual es necesario que los términos de los cargos para los funcionarios electorales sean siempre superiores a dos legislaturas, descartando de entrada que al cambio de legislatura se den cambios en los organismos electorales. Lo anterior, como una medida más que robustezca el sistema electoral autónomo e independiente.

La designación de los funcionarios electorales que haga el Tribunal Superior de Justicia respectivo, a propuesta de la ciudadanía, se concibe de tal manera en virtud de que el Tribunal de Justicia no será nunca un impugnante electoral en los organismos de elecciones.

IX. CONCLUSIONES

1a. Que las propuestas de elección a consejeros y magistrados electorales la hagan las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, sin vínculo partidista, tales como las universidades, asociaciones de abogados, escuelas de derecho, etc., a través de convocatoria pública, emitida en los principales diarios de circulación de la entidad, en los órganos informativos oficiales del Estado y en el *Diario Oficial de la Federación*.

2a. Que las propuestas se hagan ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, donde los interesados deberán acreditar los requisitos que la Constitución local exige para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia respectivo, debiendo garantizarse la igualdad de oportunidades entre los aspirantes.

3a. Que la organización del proceso de selección y elección de los consejeros y magistrados electorales se realice a través del método de insaculación, organizada por una comisión de elección, y llevada a cabo en forma directa por los propios aspirantes, de manera pública y certificada por notario.

4a. Se propone la reforma de los párrafos doce, dieciséis y dieciocho del artículo 13 de la Constitución del Estado de Michoacán, de la manera siguiente:

LEGISLACIÓN ACTUAL

ARTÍCULO 13. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como previene el pacto federal.

Párrafo doce: "...Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".

PROPUESTA

ARTÍCULO 13. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y **participativo** como previene el pacto federal.

Párrafo doce: "...Los consejeros **electorales** del órgano superior de dirección, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el **método de insaculación, directamente por los propios interesados. La lista se integrará por todos los aspirantes que cubran los requisitos que la ley señala, contando con el recurso de apelación al ser excluido de la lista, en su caso, mismo que será resuelto por el Tribunal Superior de Justicia**

Párrafo dieciséis “...El Tribunal Electoral del Estado, será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, garantizarán su debida integración.

Párrafo dieciocho: “...Los magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia”.

del Estado en un término de setenta y dos horas, en forma definitiva e inatacable.

Párrafo dieciséis: “...El Tribunal Electoral del Estado, será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. **El Tribunal Superior de Justicia del Estado y las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, sin vínculo partidista, garantizarán su debida integración”.**

Párrafo dieciocho: “...Los magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser **electo** Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; serán electos **a través del método de insaculación, a propuesta de las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, tales como universidades, asociaciones de abogados, escuelas de derecho, etc., por convocatoria pública, sin vínculo partidista, en forma directa por los propios aspirantes, de manera pública y certificada por Notario.** La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”.

5a. Se propone la reforma de las fracciones I y III del artículo 111 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en la forma siguiente:

LEGISLACIÓN ACTUAL

Artículo 111. El Consejo General es el órgano superior de dirección del...

I. Un Presidente que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Para ello, la Comisión correspondiente del Congreso, elaborará dictamen individual por cada uno de los propuestos.”...

III. Seis consejeros electorales designados por el Congreso, conforme al procedimiento siguiente:

a) Cada grupo legislativo tendrá derecho a presentar candidatos en el número que resulte adecuado para hacer operante el mecanismo de elección que en este mismo dispositivo se establece. La Comisión Legislativa, integrará una lista de candidatos hasta por el doble del nú-

PROPUESTA

Artículo 111. El Consejo General es el órgano superior de dirección del ... “

I. Un Presidente que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los **consejeros integrantes del Consejo General**. Para ello, **una Comisión de elecciones integrada por miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, elaborará dictamen individual por cada uno de los propuestos.”...

III. Seis Consejeros electorales **electos por una comisión de elecciones integrada por miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, conforme al procedimiento siguiente:

a) **Las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, sociales, culturales, académicas, etc., sin vínculo partidista, propondrán los candidatos, previa convocatoria pública, emitida en los principales diarios de la entidad, órganos oficiales del Estado y en el Diario Oficial de la**

mero a elegir de entre los propuestos”;

b) De la lista, la Comisión Legislativa, elaborará un dictamen individual en el que se proponga las fórmulas de los consejeros electorales propietario y suplente. Con base en el dictamen se elegirá a los consejeros electorales por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes;

c) Si realizadas al menos dos rondas de votación no se cubriera la totalidad de los consejeros a elegir, la Comisión Legislativa del Congreso, deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores; y

d) Si aún quedaran pendientes fórmulas de consejeros electorales por designar, se procederá a nombrarlos en el Congreso mediante insaculación, de las propuestas iniciales de los grupos legislativos.

Federación. Una Comisión integrada por miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado, presentará la lista de candidatos, de la cual, los mismos aspirantes, en forma pública, harán la elección a través del método de insaculación, certificada por Notario.

b) (derogada)

c) (derogada)

d) Si aún quedaran... (derogado el primer párrafo)

6a. Las propuestas en el presente trabajo se hacen con la única finalidad de que no haya el mínimo de duda en cuanto a conflicto de intereses atañe, respecto a la selección y elección de las autoridades electorales.

Carlos Cárdenas Márquez

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Editores. 12ª edición. México. 2000.
- Carbonell, Miguel (coordinador). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada y concordada). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Decimoquinta edición. México. 2000.
- Cárdenas Márquez, Carlos César. Artículo “Formas de democracia directa”. México. 2000.
- Prud’Homme, Jean-François. “Consulta Popular y Democracia Directa”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Instituto Federal Electoral. Segunda edición. México. 2001.
- Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad Textos. Madrid. 1997.
- Schinelli, G. C. “Las formas semidirectas de la democracia en las constituciones provinciales argentinas”. Revista *La Ley*. Buenos Aires. 1978.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Yucatán.
- Constitución Política del Estado de Michoacán.
- Código Electoral del Estado de Michoacán.
- Código Electoral del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.